



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 21 marca 2024 r.

Poz. 812

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.89.2023.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 17 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 997 ze zm.) stwierdzam **nieważność uchwały nr XLVII/419/2023 Rady Gminy Lubsza z dnia 21 września 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubsza (we wsi Nowe Kolnie).**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 21 września 2023 r. Rada Gminy Lubsza podjęła uchwałę nr XLVII/419/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubsza (we wsi Nowe Kolnie).

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wójt Gminy Lubsza przedstawił Wojewodzie Opolskiemu **20 października 2023 r.** przedmiotową uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Sporządzenie przedmiotowej uchwały zostało poprzedzone uchwałą nr LII/344/2010 Rady Gminy Lubsza z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubsza. Zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688) do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, (t.j. przed 25 września 2023 r.) stosuje się przepisy dotychczasowe. Data podjęcia uchwały inicjującej prace planistyczne przesądza również o zastosowaniu wobec kontrolowanej uchwały przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2023 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) – zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404 ze zm.).

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 14 listopada 2023 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Lubsza o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Analiza przedłożonej uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy (pismo z 16 listopada 2023 r.) wykazała następujące istotne naruszenia prawa:

1. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1586) z powodu braku określenia w badanej uchwale warunków powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym.

Obligatoryjnym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji. Nałożony na lokalnego prawodawcę obowiązek ma na celu stworzenie realnych warunków powiązania terenów o przeznaczeniu ustalonym w planie z systemem dróg publicznych, gdyż tylko wtedy można będzie określoną nieruchomością wykorzystywać zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. Przez powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy rozumieć – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowo-administracyjnym – dostęp do drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu (np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II/SA/Wr773/19). Dostęp ten może być bezpośredni – poprzez spełniający wymagania przepisów odrębnych zjazd na drogę publiczną, albo pośredni – poprzez drogi wewnętrzne.

Organ nadzoru poddał szczególnej kontroli zapisy badanej uchwały z uwagi na spełnienie wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z powodu specyfiki ustalonego w planie przeznaczenia terenów. Uchwała Rady Gminy Lubsza ustala bowiem możliwość eksploatacji odkrywkowej złoża piasków i żwirów „Nowe Kolnie” o powierzchni ponad 10 ha. Cały ten obszar wraz z przyległymi terenami otrzymał przeznaczenie o symbolu **G** jako teren górnictwa i wydobywania. Zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 1 uchwały: „W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustala się: 1) układ komunikacyjnego ustala się w oparciu o drogi znajdujące się poza zakresem opracowania”. Ustalenie to jest niewystarczające do uznania, że uchwała spełnia wymogi przywołanego przepisu rozporządzenia. Biorąc pod uwagę charakter przeznaczenia terenu – **w planie należało bezwzględnie wskazać drogę publiczną, z którą posiada połączenie planowany teren eksploatacji**. Dokonana przez tutejszy organ analiza sąsiedztwa obszaru planu wykazała, że graniczy on bezpośrednio od południa tylko z jedną drogą publiczną - drogą wojewódzką nr 457. Zarządca tej drogi wykluczył jednak „dodatkowe wjazdy do działki G z dr. woj. nr 457” (pismo z 15 listopada 2022, znak WI.5121.86-1.2022LS).

Na postawiony zarzut Gmina Lubsza złożyła następujące wyjaśnienia: „Teren opracowania przyległy do drogi wojewódzkiej nie zawiera ustaleń zawierających zjazdy na tę drogę. Dojazd do terenu będzie odbywał się z innych dróg, a sposób dojazdu do terenu znajduje się poza zakresem opracowania”. Przywołane wyjaśnienia nie wnoszą niczego do sprawy, w szczególności nie zawierają informacji, które drogi znajdujące się poza zakresem opracowania będą łączyły teren eksploatacji z zewnętrznym układem komunikacyjnym, czyli drogą publiczną. O uwzględnieniu wyjaśnień gminy można by mówić dopiero wtedy, gdyby wskazano w nich, że:

- parametry techniczne drogi położonej poza zakresem opracowania są odpowiednie do funkcji i przeznaczenia terenu, który ma obsługiwać (na gruncie analizowanej sprawy jest to wieloletnia obsługa komunikacyjna ciężkich pojazdów),
- stan prawny drogi wewnętrznej pozwoli na korzystanie z niej przez użytkowników terenów, które ma obsługiwać, bowiem nie każdy właściciel drogi wewnętrznej musi godzić się na jej wykorzystanie zgodnie z zamysłem rady gminy,
- istnieje zgoda zarządcy drogi publicznej, z którą obszar planu zostaje skomunikowany poprzez drogę wewnętrzną, na „dowiązanie” do niej nowych terenów wyznaczonych w planie.

Stwierdzone naruszenie prawa polegające na braku zasad obsługi komunikacyjnej obszaru plan, uznać należy za istotne, t.j. takie, o którym mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na taką ocenę stopnia naruszenia prawa ma wpływ m.in. fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien być narzędziem gminy, które rozwiązuje i łagodzi konflikty przestrzenne, nie zaś je stwarza lub kumuluje. Kontrolowana uchwała poprzez zaniechanie określenia zasad obsługi komunikacyjnej terenu eksploatacji stanowi potencjalne źródło uciążliwości i sprzeciwu społecznego.

2. Art. 17pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – z powodu braku uzgodnienia projektu planu z zarządcą drogi wojewódzkiej nr 457 – Zarządem Dróg Wojewódzkich w Opolu.

Pismem z 15 listopada 2022 r. Zarząd Dróg Wojewódzkich odpowiedział na wystąpienie Wójta Gminy Lubsza, dokonywane w trybie art. 17 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o wnioski do projektu kontrolowanej uchwały. Jak wynika z treści odpowiedzi zarządcy drogi do wystąpienia o wnioski Wójt Gminy Lubsza załączył gotowy projekt uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W piśmie z 15 listopada 2022 r., znak WI.5121.86-1.2022LS Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu pisze: „Wnoskujemy o uwzględnienie wniosku dotyczącego gruntu zaznaczonego na załączniku do uchwały nr LI/344/2010 z dnia 25.08.2010 r. Wnoskujemy o wpis w § 9.1. pkt 4 uchwały nr LI/344/2010 z dnia 25.08.2010 r. o treści: Obsługa komunikacyjna działki oznaczonej symbolem G powinna odbywać się poprzez istniejącą drogę dojazdową (graniczącą z działką G od strony zachodniej) oraz drogami wewnętrznymi”. Stanowisko to zostało podtrzymane w uzgodnieniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 14 lutego 2023 r., znak WI.5121.86-2.2022LS, co należy uznać za brak pozytywnego stanowiska Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu wobec zaprojektowanych rozwiązań planistycznych. Projekt planu nie został bowiem uzupełniony o zapis wykluczający możliwość zjazdu na teren eksploatacji z drogi wojewódzkiej nr 457. Przewodniczący Rady Gminy Lubsza nie zajął stanowiska wobec tego zarzutu naruszenia prawa.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego, a także zasad konstytucyjnych. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Jak wykazano powyżej badana uchwała nie spełnia obu przesłanek zgodności z prawem. Ostatecznie projekt planu, jak i przyjęta przez Radę Gminy Lubsza uchwała, nie zawierają ani wskazania do jakiej drogi publicznej ma dostęp teren eksploatacji, ani uzgodnienia z zarządcą tej drogi publicznej, ani też wykluczenia dostępności komunikacyjnej z drogi wojewódzkiej nr 457 w formie wnioskowanego przez Zarząd Dróg Wojewódzkich dodatkowego zapisu w § 9 ust. 1 kontrolowanej uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje zgodny pogląd, że naruszenie prawa zostaje ocenione jako istotne, wtedy, kiedy prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). W przypadku badanej uchwały te oczywiście odmienne ustalenia planu dotyczyć powinny określenia realnej obsługi komunikacyjnej terenu eksploatacji w uzgodnieniu z właściwym zarządcą drogi. Naruszenie trybu sporządzenia planu wiąże się z brakiem uzgodnienia projektu planu z zarządcą drogi wojewódzkiej, której dotyczyć mogą skutki eksploatacji. Oczywiście naruszenie przepisów prawa mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa komunikacyjnego można zakwalifikować tylko jako istotne.

Ze względu na jednolite przeznaczenie obszaru planu, którego dotyczą stwierdzone naruszenia prawa, orzeczono jak na wstępie – o stwierdzeniu w całości nieważności uchwały.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego.

z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Kałuża-Swoboda